

Regierungsratsbeschluss

vom 13. Juni 2023

Nr. 2023/961

KR.Nr. A 0081/2023 (DBK)

Auftrag Johanna Bartholdi (FDP.Die Liberalen, Egerkingen): Lehrermangel effektiv bekämpfen - und zwar sofort! Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, zuhanden aller kommunalen Schulträger von Volksschulen die Einschränkungen von § 8, Abs. 2 «Erteilung einer befristeten Unterrichtsberechtigung» der Verordnung über die Unterrichtsberechtigung für Berufsleute mit einem Bachelor- oder Masterabschluss bis 30.06.2023 zu definieren. Es werden u.a. Aussagen über den Beschäftigungsgrad und den maximalen Anteil am Lehrkörper einer Schule für solche Anstellungen erwartet. Die Dauer der Anstellung ist vorläufig gemäss § 50 Abs. 3 Volksschulgesetz (VSG BGS 413.111) auf 4 Jahre zu beschränken. Der Anfangslohn für solche Anstellungen ist in Lohnklasse 15 E 10 für Bachelorabsolventen, respektive Lohnklasse 15 E 17 für Masterabsolventen, festzulegen.

2. Begründung

Bis 2031 müssen allein auf der Primarstufe 43'000 bis 47'000 Lehrpersonen rekrutiert werden, so das Bundesamt für Statistik. Ausgebildet werden bis dahin aber nur rund 34'000 Lehrkräfte, also 10'000 zu wenig. Zwar springen Quereinsteiger, ausländische Lehrkräfte und Studierende ein, aber reichen wird das nicht. Das alles ist seit Jahren bekannt, trotzdem tut sich wenig.

Für die Nordwestschweiz geht man von einem Bedarf an neuen Lehrkräften in der Primarstufe aus, der mehr als 50 % über dem Angebot, sprich Abschlüsse der Pädagogischen Hochschule (PH), liegt, sogar unter Berücksichtigung von Beschäftigungseinstiegen. Der Arbeitskräftemangel hat auch die Solothurner Volksschulen erreicht, es muss sofort und unmittelbar gehandelt werden. Erschwerend kommt dazu, dass Absolventen von PH-Schulen oft ihre Lehrertätigkeit nach Abschluss gar nicht aufnehmen.

Auf der anderen Seite gibt es Berufsleute mit einem Bachelor- oder Masterabschluss, die einen direkten und guten Draht zu Jugendlichen haben und somit qualifiziert wären, als Assistenz-Lehrpersonen eingesetzt zu werden. Solche Personen könnten kurzfristig ins System eingebunden werden. Damit würde die Attraktivität der Schule und des Lehrerberufs gesteigert. Die Schulen brauchen motivierte Personen, die sich mit Freude für diesen anspruchsvollen Beruf einsetzen. Bekanntlich steht und fällt der Lernerfolg mit der Lehrperson. Wichtig dabei ist jedoch ein anfängliches Lohnniveau, das Vergleichen mit der Privatwirtschaft standhält und den Bachelor- oder Masterabschluss berücksichtigt. Zwar besteht heute schon die Möglichkeit einer befristeten Anstellung für Absolventen ab Stufe Sek. 2, d.h. für Inhaber und Inhaberinnen eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ), wenn diese weder über ein Diplom der eidgenössischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) noch eine Gleichwertigkeitsanerkennung verfügen. Diese Möglichkeit ist bei den Schulleitungen scheinbar wenig bekannt und mit der Erfüllung dieses Auftrages wird diese Informationslücke geschlossen. Es soll jedoch eine Übergangslösung bleiben. Mittelfristiges Ziel solcher Anstellungen sollte eine parallel zur befristeten Anstellung laufende Weiterbildung sein (vgl. Auftrag A 0082/2023 «Johanna Bartholdi (FDP.Die Liberalen,

Egerkingen: Lehrermangel: Perspektiven für Quereinsteiger mit Unterrichtserfahrung auf Verkürzung des Studiums»).

Eine offensiv bekanntgegebene Solothurner Lösung hat den grossen Vorteil, dass sie sich an Personen richtet, welche bereits in der Region verwurzelt sind, womit hier nicht die Gefahr besteht, dass sie abspringen und somit für die Volksschulen des Kantons Solothurn erhalten bleiben, was bei einer ausschliesslichen Anerkennung nur von EDK-Ausbildungen nicht der Fall ist. Eine Entakademisierung des PH-Studiums ist angesagt. Eindrücklich dabei ist auch eine Aussage der Dietiker Schulvorsteherin Mirjam Peter (SVP) in der Limmattaler Zeitung vom 18.01.2023: «Die Lehrpersonen ohne Diplom zeigen sich höchst motiviert, engagiert und lernwillig. Sie werden bei uns von erfahrenen Lehrpersonen und Schulleitungen unterstützt und begleitet.». Die guten Erfahrungen dürften auch dazu beigetragen haben, dass die Ausnahmebewilligung im Kanton Zürich am 13.03.2023 verlängert worden ist.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Rechtsgrundlagen betreffend der Anstellung von Lehrpersonen der Volksschule

3.1.1 Bewilligungspflicht

Die Ausübung des Lehrberufs im Kanton Solothurn ist bewilligungspflichtig (§§ 49 und 50^{bis} des Volksschulgesetzes [VSG] vom 14.9.1969 [BGS 413.111]; künftig § 68 des Volksschulgesetzes [nVSG] vom 26.1.2022]). Bewilligungsbehörde ist das Departement für Bildung und Kultur (DBK; heute § 50^{bis} Abs. 1 VSG; künftig § 68 Abs. 1 nVSG). Die Bewilligung wird erteilt, wenn die gesuchstellende Person über die für die entsprechende Tätigkeit erforderlichen Ausbildungsabschlüsse verfügt (fachliche Qualifikation) sowie physisch und psychisch Gewähr bietet für eine einwandfreie Berufsausübung (persönliche Eignung; heute § 49 VSG; künftig § 68 Abs. 2 nVSG).

Gemäss §§ 7 und 8 der Verordnung über die Unterrichtsberechtigung (VUB) vom 3. April 2007 (BGS 413.612) werden die Bewilligungen unbefristet oder befristet erteilt.

3.1.2 Befristete und unbefristete Bewilligung

Unbefristete Bewilligung: Verfügt die gesuchstellende Person über einen von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) anerkannten Ausbildungsabschluss für die Schulstufe und die zu unterrichtenden Fächer oder über eine Gleichwertigkeitsanerkennung des Departements für die Schulstufe und die zu unterrichtenden Fächer und ist die persönliche Eignung nachgewiesen, wird die Bewilligung *unbefristet* erteilt (heute § 7 VUB; künftig § 31 der Volksschulverordnung [nVSV] vom 5.9.2022). Personen, die über eine unbefristete Bewilligung verfügen, können auf unbefristete Zeit angestellt werden (siehe auch § 338 des Gesamtarbeitsvertrages [GAV] vom 25.10.2004 [BGS 126.3]).

Befristete Bewilligung: Hat die gesuchstellende Person die Ausbildung noch nicht abgeschlossen, ist der Ausbildungsabschluss von der EDK nicht anerkannt oder fehlt eine Gleichwertigkeitsanerkennung des Departements, wird die Bewilligung *befristet* erteilt (heute § 8 VUB; künftig § 32 nVSV). Die Bewilligungen werden für längstens vier Jahre ausgestellt (heute § 50 Abs. 3 VSG; künftig § 32 Abs. 3 nVSV). Diese Personen dürfen daher für längstens vier Jahre angestellt werden. Dies entspricht § 38 Absatz 2 GAV, wonach befristete Anstellungen für längstens vier Jahre zulässig sind.

3.1.3 Operative Führung der Schule

Gemäss § 78^{bis} Absatz 1 VSG (künftig § 76 Abs. 1 nVSG) führt die Schulleitung die Schule operativ. Die Führungsaufgaben sind administrativer, finanzieller, personeller und pädagogischer Natur (§ 78^{ter} VSG; künftig § 76 Abs. 3 nVSG). Zuständig für die Anstellung der Lehrpersonen sind die Schulleitungen (heute § 78^{ter} Abs. 1 Bst. a VSG; künftig § 76 Abs. 3 Bst. b nVSG).

3.1.4 Verweigerung der Bewilligung

Wie bereits ausgeführt, sind die fachliche Qualifikation und die persönliche Eignung Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung. Ist die persönliche Eignung nicht oder nicht mehr gewährleistet, wird die Bewilligung verweigert oder entzogen (heute § 50^{bis} Abs. 3 VSG; künftig § 69 Abs. 1 nVSG). Eine strafrechtliche Verurteilung wegen eines Delikts, das die Lehrperson nach der Art und Schwere der Tat und nach dem Verschulden als nicht vertrauenswürdig beziehungsweise als zur Ausübung der bewilligungspflichtigen Tätigkeit ungeeignet erscheinen lässt, führt zur Verweigerung (oder zum Entzug) der Bewilligung (heute § 50^{bis} Abs. 3 Bst. b VSG; künftig § 68 Abs. 1 Bst. b nVSG).

3.1.5lohneinstufungen bei befristeten Anstellungen

Für die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen gelten die Staatspersonalgesetzgebung und der GAV (heute 51^{bis} VSG; künftig § 73 Abs. 1 nVSG). Der GAV regelt in § 337^{bis} die unterschiedlichen Kategorien von Lehrpersonen.

- *Lehrpersonen* verfügen über ein nach der Volksschulgesetzgebung und den massgebenden interkantonalen Regelungen erforderliches Diplom für die entsprechende Schulart und Schulstufe.
- *Lehrbeauftragte* erfüllen nicht alle an die Lehrpersonen gestellten fachlichen und pädagogischen Anforderungen.
- *Stellvertretende* werden für Lehrpersonen oder Lehrbeauftragte eingesetzt, die ihren Unterricht vorübergehend nicht erteilen können.

Die Einreihung der Lehrpersonen und Lehrbeauftragten richtet sich nach § 384 GAV.

3.2 Einschränkungen bei der Erteilung von befristeten Unterrichtsberechtigungen

Der Auftrag verlangt, zuhanden der kommunalen Schulträger die Einschränkungen zur Erteilung befristeter Anstellungen zu definieren. Die «Einschränkungen» - treffender als «Voraussetzungen» bezeichnet – werden auf Verordnungsstufe geregelt (heute VUB, künftig nVSV). Wer sich noch in Ausbildung befindet, wer über keinen EDK-anerkannten Abschluss verfügt oder wer nicht im Besitz einer Gleichwertigkeitsanerkennung ist, erhält eine befristete Bewilligung (heute § 8 VUB; künftig § 32 nVSV). Verfügt eine Lehrperson über eine befristete Bewilligung, kann sie nur befristet angestellt werden. Die Dauer der Anstellung ist, wie erwähnt, auf 4 Jahre befristet, analog zur maximalen Befristung der Bewilligung (§ 50 Abs. 3 VSG; künftig § 32 Abs. 3 nVSV).

Gestützt auf das geltende und total revidierte Volksschulgesetz führen die Schulleitungen, wie erwähnt, die Schulen operativ. Sie entscheiden demzufolge als Anstellungsbehörden der Lehrpersonen, zu welchem Beschäftigungsgrad eine Lehrperson angestellt wird. Gleich verhält es sich mit dem Anteil befristeter Anstellungen. Es ist Aufgabe der Schulleitung, im Rahmen der operativen Führung zu entscheiden, welche Personen befristet oder unbefristet angestellt werden sollen. Der Kanton hat die gesetzlich statuierten Kompetenzen der Schulleitungen zu beachten. Es ist daher nicht Sache des Kantons, über Beschäftigungsgrade oder den Anteil von befristeten Lehrpersonen zu befinden.

Eine Einschränkung der Unterrichtsberechtigung ergibt sich im Weiteren bei fehlender persönlicher Eignung der Lehrperson. Eine solche führt zur Nichterteilung der Bewilligung. Dies ist insbesondere nach einer strafrechtlichen Verurteilung wegen eines Delikts oder bei einem hängigen Strafverfahren der Fall. In den vergangenen zehn Jahren wurde die Bewilligung aus diesen Gründen lediglich einmal nicht erteilt.

3.3 Anfangslohn für Bachelor- und Masterabsolventen

Der Auftrag verlangt im Weiteren, dass der Anfangslohn für befristet angestellte Bachelorabsolventen in der Lohnklasse 15 Erfahrungsstufe 10 und für befristet angestellte Masterabsolventen in der Lohnklasse 15 Erfahrungsstufe 17 festgelegt wird.

Bachelor- und Masterabsolventen ohne Lehrdiplom gehören zur Kategorie der Lehrbeauftragten mit Hochschuldiplom. Auf der Sekundarstufe I sind Lehrbeauftragte mit einem Hochschuldiplom in die Lohnklasse 18, auf der Primarstufe sind Lehrbeauftragte mit einem Hochschuldiplom in die Lohnklasse 15 eingereiht (§ 384 Absätze 1, 3, und 5 GAV). Die Festsetzung des Anfangslohns für alle befristet angestellten Bachelor- und Masterabsolventen in der Lohnklasse 15, unabhängig von der Schulstufe, widerspricht § 384 GAV.

Der Anfangslohn wird bei den Mitarbeitenden, welche dem GAV unterstehen, individuell, in Abhängigkeit der Erfahrung, festgelegt (§§ 131 Abs. 1, 367 und 368 GAV). Es gibt weder bei den Lehrpersonen noch bei den übrigen Staatsangestellten fixe Erfahrungsstufen für die Festsetzung des Anfangslohns. Fixe Erfahrungsstufen für alle befristet angestellten Bachelor- und Masterabsolventen widersprechen dem GAV und sind damit rechtswidrig.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (4) AN, GK, DK, DT

Volksschulamt (4) Wa, az, AK, cb

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Geschäftsstelle, Hauptbahnhofstrasse 5,
4500 Solothurn

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Solothurn (VSL SO), Adrian van der Floe, Präsident,
Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Thomas Blum, Geschäftsstelle, Bolacker 9,
Postfach 217, 4564 Obergerlafingen

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat